

Armut im vereinigten Deutschland - Umbruch und Kontinuität

Leisering, Lutz; Mädje, Eva

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leisering, L., & Mädje, E. (1996). Armut im vereinigten Deutschland - Umbruch und Kontinuität. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 903-915). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140264>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Armut im vereinigten Deutschland – Umbruch und Kontinuität

Lutz Leisering und Eva Mädje

Das vereinigte Deutschland sieht sich mit einer doppelten Armut konfrontiert: In den 80er Jahren machte sich das Armutsproblem in Westdeutschland nach langer Zeit unerwartet als »neue Armut« wieder bemerkbar und hält bis heute an; zugleich bescherte uns die deutsche Vereinigung eine noch weniger erwartete neue Armut im Osten. Versteht man Modernisierung als Durchsetzung von Institutionen, die universale wirtschaftliche, politische und soziale Teilhabe ermöglichen, so ist Armut und Ausgrenzung ein Stachel im Fleisch moderner Gesellschaften. Es stellt sich die Frage: Mit welcher Armut haben wir es im vereinten Deutschland zu tun? Und: In welchem Zusammenhang steht diese Armut mit dem aktuellen gesellschaftlichen Wandel in Deutschland? Auch ist zu fragen: Wie hat sich das Ausmaß der Armut seit der Einigung entwickelt?

Armut ist politisch oft verdrängt worden. Die Soziologie, vor allem in Deutschland, hat diese Verdrängung auf der Ebene wissenschaftlicher Analyse lange gedoppelt (Leibfried/Voges 1992). Armut war nie Thema im Mainstream soziologischer Forschung, auch nicht in der Ungleichheitsforschung (Leibfried/Leisering u.a. 1995:13). Von den soziologischen Klassikern hat sich neben Karl Marx vor allem Georg Simmel in einem längeren Essay dem Thema zugewandt.

Nach Simmel¹ ist Armut nicht nur ein Zustand materieller Unterversorgung, sondern eine soziale Beziehung. »Armut [ist] nicht an und für sich, als ein quantitativ festzulegender Zustand zu bestimmen, sondern nur nach der sozialen Reaktion, die auf einen gewissen Zustand hin eintritt [...] so daß nicht der persönliche Mangel den Armen macht, sondern der um des Mangels willen Unterstützte erst dem soziologischen Begriffe nach der Arme ist.« (Simmel 1908:372, 374) Dies wurde im Jahre 1908 formuliert, also an der Schwelle zum modernen Sozialstaat. Armut als Beziehung weist über die Hilfebedürftigen hinaus, hat Funktionen auch für die Gebenden und für die Gesellschaft, trägt etwa, in heutigen Worten, zur Sozialintegration bei. Die verfügbaren Ressourcen sind in Simmels

Konzept allerdings eine materielle Grundlage, an die sich eine soziale Beziehung knüpft. Ressourcenknappheit ist regelmäßig die sozialstrukturelle Grundlage für sozialpolitische Intervention.

Vor dem Hintergrund des simmelschen Armutsbegriffs versuchen wir im folgenden zu zeigen, daß im vereinten Deutschland eine komplexe Armutssituation entstanden ist, bei der sich *drei Formen von Armut überlagern*. Sie entsprechen drei Problemen der Legitimation und Sicherung des Modernisierungsprozesses. Wir bezeichnen diese drei Formen als »kollektive Armut«, »individuelle Armut« und »institutionell bearbeitete Armut«.

1. »Kollektive Armut«

Die regionale Armut der östlichen Landesteile kann als »kollektive Armut« in einem verallgemeinerten simmelschen Sinne verstanden werden. Zwar war bereits die DDR in einem bestimmten Sinne »arm«, aber erst ihre Inkorporation in die BRD hat das Armutsproblem als eine makrosoziale Beziehung zwischen Landesteilen geschaffen. Der Osten wird pauschal als Entwicklungsregion definiert, er ist Nehmender in einer *kollektiven Hilfebeziehung* zwischen Ost und West. Abbau des in Armutsbereiche hineinragenden Wohlfahrtsgefälles ist eine der zentralen Zielformeln der Einigungs- und Transformationspolitik.

Das bedeutet zum einen, daß herkömmliche Maßnahmen sozialer Sicherung, die sich auf Bedarfslagen bestimmter Gruppen und Individuen richten, in dieser Situation nur die halbe Politik gegen Armut sind. Hinzu treten massive *strukturpolitische* Maßnahmen – Wirtschaftsförderung, Infrastrukturpolitik und »wohnungsmarktpolitische Maßnahmen« (BMAS 1994:8) –, die, wie in den frühen 50er Jahren der BRD (vgl. Leisering 1993:491), eine spezifische historische Bedeutung als Politik gegen kollektive Armut und Unterversorgung erhalten. So spricht der Sozialbericht 1993 der Bundesregierung, ein höchst aufschlußreiches Zeitdokument zur Politik der Vereinigung, von dem »in der Geschichte Deutschlands wohl größten Wohnungsbauförderungsprogramm für die neuen Länder« (BMAS 1994:17).

Damit ist bereits der zweite Aspekt jener kollektiven Hilfebeziehung angesprochen, die fiskalisch wie ordnungspolitisch bemerkenswerte *Grenzüber-schreitung des Sozialstaats* im Hinblick auf die neuen Bundesländer. Die historische Dimension der Transformationsprobleme – Freisetzung von 40% der Erwerbsbevölkerung, von 9,9 Millionen im Jahr 1990 auf 6,1 Millionen 1993 – ist oft betont worden. Die aufgegebenen Problemlösungsversuche erreichten

jedoch, was seltener gesehen wird, gleichfalls einzigartige Ausmaße. Die DDR, mit den Worten von Mario Rainer Lepsius der erste Wohlfahrtsstaat, der an seinen sozialen Leistungen zugrunde gegangen ist, stürzte mit der Wende unversehens in einen Zustand gigantischer »Versozialstaatlichung«. Die Sozialausgaben erreichten 1992 in den neuen Bundesländern 73 % des ostdeutschen Bruttosozialprodukts (BMAS 1994:172) – eine wahrscheinlich nirgends zuvor angetroffene Sozialleistungsquote. Ordnungspolitisch stießen die aktive Arbeitsmarktpolitik im Osten ebenso wie die Mindestleistungen in der Sozialversicherung, die sogenannten »Sozialzuschläge«, in Dimensionen der Verstaatlichung vor, die in Zeiten der alten BRD nicht konsensfähig waren.

»Kollektive Armut« ist aber nicht nur eine soziale Relation zwischen zwei Landesteilen, sondern hat auch – analog zum individuenbezogenen Armutsbegriff bei Simmel – ein reales materielles Substrat. Es gibt ein markantes Einkommensgefälle, das u.a. auf reduzierte Ost-Lohntarife und auf die Entwertung östlicher Qualifikationen, aber auch auf die vorgängige DDR-Armut zurückzuführen ist. Daneben existieren relativ dauerhafte, kollektiv wirksame Deprivationen, die etwa aus gering entwickelter Infrastruktur erwachsen. Trotzdem bleibt die Annahme einer »kollektiven Armut« eine politische Zuschreibung, eine soziale »Konstruktion«. Die neuen Länder kollektiv als gesteigert hilfebedürftig zu definieren, berücksichtigt nicht, daß es auch im Westen Entwicklungsregionen und umgekehrt im Osten besser gestellte Personenkreise gibt.

Die Politik kollektiver Hilfe kann daher nicht allein als Antwort auf defizitäre Lebenslagen verstanden werden. Vielmehr verweist sie auf Erfordernisse *nationalgesellschaftlicher Integration*. Universalisierung von Teilhaberechten bedeutet immer auch, wie gerade Thomas Humphrey Marshall (1950:79-81) betont, landesweite Vereinheitlichung des Zugangs zu Institutionen. Im Prozeß der deutschen Vereinigung war dies den politischen Akteuren sehr bewußt. Der Sozialbericht 1993 definiert als ein zentrales Ziel der Sozialpolitik, »den sozialen Frieden in den neuen Ländern zu sichern und so zu gewährleisten, daß der Transformationsprozeß nicht an der Akzeptanzfrage scheitert« (BMAS 1994:10, ähnlich 8). Selten ist in der offiziellen Politik der BRD die Befriedungsfunktion der Sozialpolitik so deutlich geäußert worden – und noch nie hat die Furcht vor sozialer Unruhe zu derart massiven ordnungspolitischen Konzessionen geführt.

Begründen Erfordernisse der »*Sozialintegration*« eine aktive Armutsbekämpfung, so weisen Erfordernisse der »*Systemintegration*« (Lockwood) allerdings in die entgegengesetzte Richtung. Ein sofortiger Abbau von Unterversorgung im Osten wäre zwar kaum möglich gewesen, war aber auch nicht erwünscht. So fand die Verankerung sozialer Grundrechte im Grundgesetz – Recht auf Arbeit, auf Wohnung und auf soziale Sicherheit – in der Gemeinsamen Verfassungskom-

mission von Bundestag und Bundesrat 1992/93 keine Mehrheit. Aus derartigen Grundrechten wären möglicherweise Verpflichtungen des Staates ableitbar gewesen, umfangreiche öffentliche Beschäftigungsprogramme aufzulegen oder etwa staatlichen Wohnungsbau im großen Stil zu betreiben. Die Bundesregierung kommentierte die Ablehnung sozialer Rechte durch die Verfassungskommission daher zustimmend, indem sie auf die »erheblichen Gefahren für die offene Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialverfassung der Sozialen Marktwirtschaft« verwies, »deren wichtigste Eigenschaft ist, flexibel auf neue und sich ändernde Bedingungen reagieren zu können« (BMAS 1994:23). Man darf dieser Aussage als Anklang an das klassische Theorem »*funktionaler Armut*« verstehen, also die Annahme, daß Armut in Zeiten sozialen Umbruchs unvermeidlich, ja ihre Belassung erforderlich sei, um wirtschaftliches Wachstum nicht durch überzogene Löhne oder Sozialleistungen zu ersticken (vgl. Leisering 1993:507f.). Dieses Theorem basiert allerdings auf der Prämisse, daß es sich um eine zeitlich begrenzte *Übergangsphase* handelt, daß also eine erfolgreiche Aufwärtsentwicklung die sozialen Kosten der Anlaufphase rechtfertigen werde. Karl Polanyi hat den teleologischen, zweckoptimistischen Charakter einer solchen Vorstellung am Beispiel des liberalen Modells sozialen Wandels im 19. Jahrhundert kritisiert (1945:44-46).

Auch im Fall der Transformation in Ostdeutschland gehen die politischen Akteure von einer bloßen Übergangsphase aus, also nicht nur davon, daß das Ziel des Wandels bekannt sei – was Zapf (1994:138) als »nachholende Modernisierung« bezeichnet –, sondern auch davon, daß das Ziel in absehbarer Zeit erreicht werde. So nehmen die Planer des Arbeitsministeriums in ihren Projektionen des Sozialbudgets an, daß die hypertrophierte Soziallastquote in Ostdeutschland bereits 1997 auf 48% des Bruttosozialprodukts zurückgeführt werde (gegenüber 73% in 1992). Sie fügen hinzu: »Auf die besondere Unsicherheit dieser Vorausschätzung wird hingewiesen« (BMAS 1994: 173). Ferner sind die Sozialzuschläge in der Gesetzlichen Rentenversicherung bis 1996 befristet.

2. »Individuelle Armut«

Die kollektive Armut des östlichen Landesteils wird überlagert durch die »individuelle« oder »relative Armut« bestimmter Gruppen und Personen. Während materielle Ungleichheit in unserer Gesellschaft grundsätzlich als legitim, gar produktiv gilt, ist das Unterschreiten bestimmter Mindestniveaus, also Armut, illegitim. Das Problem liegt nach Marshall darin, daß das System legitimer Un-

gleichheit »schlecht funktioniert« und fortwährend illegitime Ungleichheit, spricht Armut, erzeugt (1972:119). Nach Simmel liegt »individuelle« Armut bei dem vor, »dessen Mittel zu seinen Zwecken nicht zureichen« (1908:369). Diese Armut mache jeder mit sich selbst ab. Doch auch »individuelle Armut« ist potentiell handlungsrelevant und kann die Sozialintegration einer Gesellschaft gefährden.

In *Westdeutschland* nimmt Armut, gemessen an der Zahl der Sozialhilfeempfänger, stetig zu. Zuletzt bezogen 5,1% der Bevölkerung laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (1993). Einkommensarmut gemäß Sozioökonomischem Panel (SOEP) stagniert allerdings seit 1984 bei 10-12% (bezüglich der 50%-Einkommensgrenze; Krause 1994:6). Diese Diskrepanz ist wesentlich durch den hohen Anteil von Asylsuchenden (bis 1993) und Aussiedlern an der Sozialhilfe zu erklären.

Die vorherrschende Erklärung von Armut allein durch Arbeitslosigkeit greift zu kurz. Vielmehr spiegeln sich in den wichtigen Problemgruppen der Armut wie in einem »Sammelbecken« (Simmel 1908:373) mindestens vier grundlegende Modernisierungsprobleme: Die Armut der Arbeitslosen verweist auf den weltweiten Strukturwandel von *Wirtschaft* und Beschäftigung; die Armut der Alleinerziehenden und Alleinstehenden sowie der Kinder ist ein Indikator von Veränderungen des *familialen* Zusammenlebens, der Beziehungen zwischen den Generationen sowie veränderter *Lebensentwürfe* von Frauen; und die enorm gewachsene Ausländerarmut zeigt Probleme einer *multiethnischen* Gesellschaft und eines durch verstärkte Wanderungen gekennzeichneten internationalen Systems an.

In *Ostdeutschland*² überlagern sich analytisch drei Muster von Armut: zum einen »*Umbruchsarmut*« infolge abrupt einsetzenden sozialen Wandels; aus dem Westen »importierte« Armutsstrukturen, die sich aus den westlichen Basisinstitutionen Arbeitsmarkt, Familie und Sozialstaat ergeben und insoweit unter dem Druck weltweiten Strukturwandels stehen; und schließlich Formen von Armut, die sozialstrukturellen Besonderheiten der neuen Bundesländer, gleichsam Sediementierungen der DDR-Gesellschaft, geschuldet sind. Insoweit ist Reinhard Kreckels (1993) Diagnose einer »*geteilten*«, also ungleichartigen *Ungleichheit* im vereinten Deutschland in einer ersten Annäherung auf Armut zu übertragen. Die Armut im Osten ist durch die westlichen Basisinstitutionen strukturiert, durch Pfropfung auf eine anders geartete Sozialstruktur resultiert jedoch eine andere Struktur von Ungleichheit und Armut. So sind etwa Arbeitslose in den neuen Bundesländern seltener und kürzer arm als westliche Arbeitslose (Müller/Frick/Hauser 1994), was u.a. auf die höhere Zahl von Zweitverdienern und das höhere Qualifikationsniveau der Arbeitslosen zurückzuführen ist. Wenn, wie es scheint, die Frauen-Erwerbstätigkeit auf einem höheren Niveau als im Westen

verbleiben sollte, hätte dies Folgen für die Armut von Frauen – schon heute liegt die durchschnittliche eigene Altersrente von Frauen im Osten bei 129% des Westniveaus (1.1.1994; BMAS 1994:15). Auch bliebe es bei der höheren Zahl von Haushalten mit Doppelverdienern.

Die Diagnose »geteilte Armut« ist allerdings in einer wesentlichen Hinsicht abzuschwächen: Während staatliche Sozialleistungen die generelle *Ungleichheitsstruktur* der Einkommen nur wenig beeinflussen, eher reproduzieren, haben sie am unteren Ende der Einkommensskala, im *Armutsbereich*, eine nachhaltige Wirkung. Aus diesem Grund dürfte sich die Struktur der Ostarmut dem westlichen Muster stärker annähern als die globale Struktur der Einkommensungleichheit. Zudem sind Verbesserungen im Einkommensbereich nach 1990 schneller eingetreten als in den Bereichen Qualifikation, Beschäftigung und Wohnung. Es ist also mit Zapf (1994:161, 129) von einer ungleichzeitigen Wohlfahrtsentwicklung auszugehen.

Wie entwickelt sich die Armut im Osten quantitativ? Die methodischen Probleme der Armutsmessung verdeutlichen den besonderen Charakter der Armut im heutigen Deutschland. Denn der für integrierte Nationalstaaten »normale« Bezugspunkt relativer Einkommensarmut, das landesweite Durchschnittseinkommen, macht hier wenig Sinn. Objektiv ist das Wohlstandsgefälle zu groß, subjektiv wäre zu klären, welchen Referenzpunkt, welche Referenzgruppe die Betroffenen bei der Einschätzung ihres Lebensstandards selbst wählen. Der *West-Standard* ist wohl die sozialpolitisch und historisch maßgebliche Orientierung. Gemessen daran, also am durchschnittlichen Einkommen im Westen, ist die Armut im Osten hoch, aber stark fallend, von 27% in 1990 auf 14% in 1994 (50%-Grenze; Krause 1994:19; mündl. Mitteil.). Der Maßstab des *östlichen* Durchschnittseinkommens ist näher an der konkreten Erfahrung der Betroffenen und führt erwartungsgemäß zu einer wesentlich niedrigeren Armutsquote. Zugleich ist diese Quote jedoch, gegenläufig zur Armut nach Weststandard, in den Jahren seit der Vereinigung gestiegen – von 4% in 1990 auf 8% in 1994 –, erreicht also allmählich das »normale« westliche Armutsniveau. Dies liegt daran, daß die durchschnittlichen Einkommen im Osten schneller als im Westen gestiegen sind, also der Oststandard gegenüber dem Weststandard aufgeholt hat. Insgesamt erweist sich die gängige Behauptung fortschreitender Verarmung in den neuen Bundesländern als prekär.

Welche Maßstäbe legen die Betroffenen selbst an? Erst wenn wir so fragen, können wir einen soziologischen Armutsbegriff gewinnen, der den statistischen Befunden Bedeutung verleiht. Diese Frage ist von Peter Krause (1992, 1994) anhand des Sozioökonomischen Panels untersucht worden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, daß sich der subjektive Einkommensstandard der Ostdeutschen zwi-

schen West- und Oststandard bewegt und die diesbezügliche Armutsquote sich der Armutsquote in Westdeutschland nähert. Das Anspruchsniveau in Bezug auf Einkommen hat sich in den Jahren 1990 bis 1993 erst allmählich westlichen Anspruchsniveaus angenähert, am schnellsten und stärksten in Bezug auf untere Einkommen. Mittlerweile stellt sich – wie im Westen – Einkommenszufriedenheit nur bei höherem Einkommen ein (Krause 1994:16f.). Allerdings führt schon ein niedrigeres Einkommen als im Westen zu sehr hoher Einkommenszufriedenheit. Während also die Vorstellung, reich zu sein, für die meisten immer noch fremd zu sein scheint, hat man/frau schon früh gelernt, was es heißt, in einer westlich verfaßten Gesellschaft arm zu sein.

3 Institutionell bearbeitete Armut

Das neue Armenrecht des 19. Jahrhunderts begründete Ansprüche auf soziale Unterstützung nicht im Zusammenhang allgemeiner Bürgerrechte, sondern als Alternative zu ihnen (Marshall 1950:88). So ging der Bezug von Armenhilfe mit dem Verlust des Wahlrechts einher. Solche Verhältnisse führten Simmel zu seiner Analyse der Armut. Sie offenbaren, daß das Problem nicht allein im Empfang von Unterstützung liegt, sondern ebenso in der Art, in der Unterstützung gewährt wird. In der traditionellen Armenpflege entspringt die Unterstützung keinem Recht des Empfangenden, sondern einer Pflicht des Gebenden: einer moralischen Pflicht, die dieser sich selbst schuldet, etwa aus religiösen Gründen, oder einer Pflicht der Gemeinschaft, die die aus Armut resultierenden Schäden von sich abwenden will. Die Armenpflege findet mithin ihren zureichenden Zweck nicht in der gebesserten Situation des Armen selbst (Simmel 1908:348).

Die Rechtsverordnung über Fürsorgepflicht von 1924 markiert eine wichtige Etappe auf dem Weg, die Fürsorge als Recht der sozialen Teilhabe auszugestalten. Einige entscheidende institutionelle Neuerungen, die in der Weimarer Republik eingeleitet wurden, gingen auch in die Gesetzgebung der DDR ein. Schon der Befehl Nr. 92 der Sowjetischen Militäradministration (SMAD) vom 22. April 1947 billigte allen hilfebedürftigen Bürgern einen Rechtsanspruch auf staatliche Unterstützung zu (Winkler 1989:60). Dieser Befund fügt sich in die herrschende Auffassung, daß die DDR besondere soziale Teilhaberechte verwirklicht habe. Der Rechtsanspruch auf Fürsorge blieb aber solange Makulatur, wie rechtliche Schritte gegen eine Ablehnung von Fürsorge nicht möglich waren. Verwaltungsklagen waren in der DDR generell nicht zulässig, eine Sozialgerichtsbarkeit existierte nicht. Faktisch blieb in dieser Hinsicht die Fürsorge in der DDR (pater-

nalistische) Pflicht des Staates, wurde aber kein Recht der Bürgerin und des Bürgers. Soziologisch rückte die Fürsorge in die Nähe eines Almosens. Wie laufende Interviews mit ehemaligen Fürsorgeempfängern nahelegen, wurde dies von den Beziehern jedoch vielfach nicht so empfunden; zudem gab es informelle wie formelle Wege, etwa Eingaben, um Ansprüche durchzusetzen.

Hat die Armenpflege in ihren Anfängen die unbedingte Pflicht zur Erwerbsarbeit und zu familiärem Unterhalt mitetabliert und repressiv durchgesetzt, so verringert das 1962 in Westdeutschland eingeführte Bundessozialhilfegesetz (BSHG) tendenziell den Arbeitszwang und schwächt ebenso in Maßen die Pflicht zum familiären Unterhalt. In der DDR scheint die Nachrangigkeit der Fürsorge schärfer als in der BRD ausgebildet gewesen zu sein. Dies gilt vor allem für die Nachrangigkeit der Hilfe gegenüber Erwerbsarbeit. Nach offizieller Lesart unterschied sich die Sozialfürsorge in der DDR »grundsätzlich von dem Begriff der bisherigen Wohlfahrtspflege, indem sie sich zu einer produktiven Fürsorge entwickelt hat, deren erste Maßnahmen im Arbeitsamt beginnen« (aus der Zeitschrift »Arbeit und Sozialfürsorge«, 1951, zit. nach Frerich/Frey 1993:366). Der Anteil der Arbeitsfähigen in der Sozialfürsorge nahm fortlaufend ab, wie diese sozialpolitische Leistung überhaupt eine vollkommen untergeordnete Bedeutung hatte.

Unmittelbar vor dem Fall der Mauer lebten in der DDR nur 5535 Menschen von Sozialfürsorge (das sind ungefähr 0,03% der Bevölkerung, während im Westen in diesem Jahr 5,8% der Bevölkerung Sozialhilfe bezogen, darunter 4,5% laufende Hilfe zum Lebensunterhalt). Selbst klassische »Randgruppen«, sozial auffällige Armut, fanden sich in der DDR nicht in der Fürsorge. Existierten sie nicht? Gelang es tatsächlich, sie weitgehend zu integrieren? Oder steht eher zu mußmaßen, daß sie ihren Weg in andere Institutionen fanden, z.B. im medizinischen Bereich (Leibfried/Voges 1992:16), und ihre Existenz lediglich nicht über die Fürsorge offengelegt wurde? Dies sind zur Zeit noch offene Forschungsfragen.

Der Rechtsanspruch auf Unterstützung bei Armut kann, wie vorliegende Forschungsergebnisse zeigen, auch ausgehöhlt werden, weil er keine Entsprechung in den Orientierungen der Adressatinnen und Adressaten findet, die ihn als Rechtssubjekte verwirklichen und einfordern müssen – wie auch ihres sozialen Umfeldes, das diesen Anspruch anerkennen muß. Etwa 30-50% der Hilfeberechtigten (Zahlen für die alte BRD) machen keine Ansprüche auf Sozialhilfe geltend. In der Diskussion wird dies u.a. auf die weiterhin diskriminierende soziale Beziehung zwischen Sozialamt und Klientel zurückgeführt (vgl. Jacobs 1994, Jacobs/Ringbeck 1994, Hauser/Hübinger 1993).

Eigene Forschungsergebnisse in den *alten* Bundesländern zeigen allerdings, daß der Bezug von Sozialhilfe von den Klientinnen und Klienten des Sozialamtes

zunehmend als legitimes Recht gesehen wird. Der Rechtsanspruch findet seine Entsprechung im Rechtsempfinden. Es gibt sogar Tendenzen, vor allem bei alleinerziehenden Frauen, in der Sozialhilfe Lebensentwürfe zu realisieren, die sich außerhalb der Sozialhilfe – im gegebenen sozialpolitischen Rahmen – nicht verwirklichen ließen. So führte eine mit Claudia Neusüß durchgeführte empirische Untersuchung alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen in West-Berlin zu dem Befund, daß diese zum Teil die Arbeitsteilung mit dem Ehemann durch eine Arbeitsteilung mit dem Sozialstaat ersetzen, indem sie sich bewußt vom Sozialamt unterhalten lassen (Mädje/Neusüß 1994, ähnlich Ludwig 1995, Buhr 1995). In ihrer Selbstwahrnehmung sehen sich diese Klientinnen und Klienten des Sozialamts berechtigt, Unterstützung zu beziehen. Sie bezweifeln jedoch, daß ihr soziales Umfeld diese Rechtsauffassung teilt.

Institutionell ist in den neuen Bundesländern im Zuge der Vereinigung mit der BRD ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe geschaffen worden. Dabei war die Bundesregierung erkennbar bemüht, durch Ausbau vorgeordneter Leistungen zu verhindern, daß die neuen Bundesländer zu einem einzigen großen Sozialamt werden. Vor dem Hintergrund der marginalen Stellung der Fürsorge in der DDR ist zu fragen, ob der neugeschaffene Anspruch eine Entsprechung im Rechtsempfinden der Bürger finden konnte.

Nach dem Fall der Mauer ist die Bedeutung der Sozialhilfe in den neuen Bundesländern schrittweise gewachsen. Der Anstieg der Empfängerzahlen (von 2,0% in 1991 auf 3,6% in 1993) kontrastiert eigentümlich mit den Einkommensverbesserungen, die auch im unteren Bereich stattgefunden haben. Hat Sozialhilfebezug für die Betroffenen an Dramatik verloren, oder besaß er vielleicht nie die Dramatik, die ihm zugeschrieben wurde? Ist zu folgern, daß die Betroffenen den Gang zum Sozialamt gar als ihr gutes Recht ansehen?

Die Antwort fällt differenziert aus. Eigene Forschungen im Rahmen des Projekts »Sozialhilfedynamik in den neuen Bundesländer«, das in Halle/Saale durchgeführt wird (Olk/Mädje 1993)³, deuten darauf hin, daß im Osten weniger Befragte in der Sozialhilfe Lebensgestaltungswünsche realisieren, so einige Alleinerziehende, die für eine begrenzte biographische Phase ihre Berufsarbeit unterbrechen (vgl. Drauschke u.a. 1993, Großmann/Huth 1993). Vereinzelt wird die Zeit in der Sozialhilfe zu einer Reorientierung oder Stabilisierung genutzt. Insgesamt scheint der Stellenwert, den Berufsarbeit als vorrangige Form der Existenzsicherung einnimmt, in den neuen Bundesländern weitgehend ungebrochen (s. etwa Hanesch u.a. 1994, Olk/Rentzsch 1994).

Die meisten Befragten interpretieren die Sozialhilfe als eine nachrangige Leistung, der Berufsarbeit vorzugehen hat. Der Bezug von Sozialhilfe erweist sich wie im Westen für diejenigen als unproblematischer, die ihn von vornherein als

(kurzfristige) Überbrückung interpretieren – im Übergang in eine Ausbildung oder erneute Berufsarbeit. Hilfebezug scheint jedoch auch den meisten anderen Befragten als angemessen, weil sie in ihrer Sicht ihre derzeitige berufliche Situation nicht selber zu verantworten haben. Sie interpretieren sie als Konsequenz des Übergangs in eine marktwirtschaftliche Ordnung und externalisieren die Ursache für den Empfang von Unterstützung. Diese Auffassung wird ihren Erzählungen zufolge von ihrem sozialen Umfeld geteilt. Im Westen fehlt ein entsprechender Rückhalt.

Daher scheint die Sozialhilfe in den neuen Bundesländern für einige Gruppen einen weniger diskriminierenden Beigeschmack zu haben, als aufgrund des Wechsels von »sozialistischer Daseinsvorsorge« in der DDR zur Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen zu erwarten gewesen wäre. Es muß einer tiefergehenden Auswertung überlassen bleiben, inwieweit sich hinter dieser Einstellung zur Sozialhilfe ein subjektives Rechtsempfinden verbirgt oder der Anspruch auf paternalistische Hilfe durch die Gemeinschaft.

4. Fazit

Armut ist in der BRD wieder ein Problem von gesellschaftlichem Rang, schon seit den 80er Jahren und erst recht seit der Vereinigung. Die Armut im Osten ist nicht nur ein Aufholproblem einer etwas größeren Entwicklungsregion, sondern Zeichen einer neuen gesamtgesellschaftlichen Armutssituation. Drei Formen von Armut überlagern sich: eine »kollektive Armut« in den neuen Bundesländern, die eine kollektive Hilfebeziehung zwischen Ost und West konstituiert; eine »individuelle« oder relative Armut als illegitimes unteres Ende der westlich konstituierten Einkommenshierarchie; sowie institutionell bearbeitete, sozial-staatlich bekämpfte Armut.

Diese drei Armutsformen verweisen auf Probleme gesellschaftlicher Entwicklung: »Kollektive Armut« verweist auf das Problem der *Integration* des neu entstandenen Nationalstaates, »individuelle Armut« auf das Problem der *Legitimation* sozialer Ungleichheit in Zeiten sich beschleunigenden weltwirtschaftlichen Strukturwandels und »institutionell bearbeitete Armut« auf das Problem der *Inklusion* einer zunehmenden Zahl sozial Gefährdeter durch Institutionen.

In den fünf Jahren seit der Vereinigung hat sich Armut in allen drei Dimensionen wesentlich verändert: Durch massive Verringerung des Wohlfahrtsgefälles, also der kollektiven Armut, wurde die gesellschaftliche Integration vorangetrieben; durch Annäherung der ursprünglich hohen relativen Armut an das

niedrigere westliche Niveau konnten die neuen, durch Arbeits- und Konsummärkte induzierten Ungleichheitsstrukturen entschärft und besser legitimiert werden; sozialstaatlich »bekämpfte Armut« hat dagegen rapide zugenommen und scheint bald die – hohen – westlichen Ausmaße anzunehmen, also die Krise der Sozialhilfe und der sozialen Sicherung (Leibfried/Leisering u.a. 1995, Leibfried/Leisering 1995) noch zu verstärken.

Reinhard Kreckel postuliert eine »geteilte«, ja »gespaltene« Ungleichheit (1993:59), also unterschiedliche Ungleichheitsstrukturen in Ost und West, vor allem in bezug auf Bildung und Erwerbsarbeit. Ähnlich erwartet Karl Ulrich Mayer einen Wandel der ostdeutschen Beschäftigungsstruktur erst im Generationswechsel (1994:310). In der Einkommensdimension scheint sich eine Annäherung in überschaubareren Zeiträumen abzuzeichnen – und damit auch ein einheitlich hohes Armutsniveau.

Anmerkungen

- 1 Zur Rezeption der Armutsoziologie Simmels s. zuletzt Jacobs (1994).
- 2 Zur Armut in Ostdeutschland s. Krause (1994), Hanesch u.a. (1994) und Leibfried/Leisering u.a. (1995: Kap. 7).
- 3 Wir danken Doris Rentzsch, die ebenfalls in dem Projekt arbeitet, für wichtige Anregungen zur Analyse von Fürsorge- und Sozialhilfebezug in Ostdeutschland.

Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (1994), Sozialbericht 1993. Bonn.
- Buhr, Petra (1995), Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe. Opladen.
- Drauschke, Petra/Mädje, Eva/Neusüß, Claudia/Stolzenburg, Margit (1993), Alleinerziehende Frauen in Berlin. In: Heiner Meulemann/Agnes Elting-Camus (Hg.): 26. Deutscher Soziologentag Düsseldorf 28.9.-2.10.1992, Tagungsband II. Opladen.
- Frerich, Johannes/Frey, Martin (1993), Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik, Band 2: Sozialpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik. München/Wien.
- Großmann, Heidrun/Huth, Sabine (1993), Wandel sozialer Ungleichheit: Subjektive Erfahrungen ostdeutscher Alleinerziehender in der Sozialhilfesituation. In: Walter Hanesch (Hg.): Lebenslageforschung und Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern. Düsseldorf.

- Hanesch, Walter u.a. (1994), Armut in Deutschland. Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Reinbek.
- Hauser, Richard/Hübinger, Werner (1993), Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Freiburg i. Br. u.a.
- Jacobs, Herbert (1994), Die Armutssoziologie Georg Simmels. Zur Aktualität eines beziehungssoziologischen Armutsbegriffs. In: Zeitschrift für Sozialreform 1994: 24-43.
- Jacobs, Herbert/Ringbeck, Anna (1994), Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit. Eine Untersuchung zur Hilfe zum Lebensunterhalt in den alten Bundesländern. Köln.
- Krause, Peter (1992), Akkomodationsmechanismen im ostdeutschen Transformationsprozeß. In: Wolfgang Glatzer/Hans-Herbert Noll (Hg.): Lebensverhältnisse in Deutschland: Ungleichheit und Angleichung. Frankfurt a. M./New York.
- Krause, Peter (1994), Armut im Wohlstand: Betroffenheit und Folgen. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 88. Berlin.
- Kreckel, Reinhard (1993), Geteilte Ungleichheit im vereinten Deutschland. In: Rainer Geißler (Hg.): Sozialer Umbruch in Ostdeutschland. Opladen.
- Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz (1995), Sozialhilfe als Politikum: Mythen, Befunde, Reformen. In: Fricke, Werner (Hg.): Jahrbuch Arbeit und Technik 1995. Bonn.
- Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz u.a. (1995), Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt a. M.
- Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang (1992), Vom Ende der Ausgrenzung? – Armut und Soziologie. In: dies. (Hg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32. Opladen.
- Leisering, Lutz (1993), Zwischen Verdrängung und Dramatisierung. Zur Wissenssoziologie der Armut in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. In: Soziale Welt 1993: 486-511.
- Ludwig, Monika (1995), Armutskarrieren zwischen sozialem Abstieg und Aufstieg. Opladen (i.E.)
- Mädje, Eva/Neusüß, Claudia (1994), Frauen im Sozialstaat: Subjektive Deutungen, Orientierungen und staatliches Handeln am Beispiel alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen. Diss., Freie Universität Berlin (i. E.).
- Marshall, Thomas Humphrey (1950), Citizenship and Social Class. In: ders. (1964): Class, Citizenship, and Social Development. Garden City.
- Marshall, Thomas Humphrey (1972), Value Problems of Welfare-Capitalism. In: ders. (1981): The Right to Welfare and Other Essays. London.
- Mayer, Karl Ulrich (1994), Vereinigung soziologisch: Die soziale Ordnung der DDR und ihre Folgen. In: Berliner Journal für Soziologie 1994: 307-322.
- Müller, Klaus/Frick, Joachim/Hauser, Richard (1994), Die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern und ihre Verteilungswirkungen. Ms.
- Olk, Thomas/Mädje, Eva (1993), Sozialhilfedynamik in den neuen Bundesländern. DFG-Antrag, Sonderforschungsbereich 186. Bremen. Ms.
- Olk, Thomas/Rentzsch, Doris (1994), Zur Transformation von Armut in den neuen Bun-

- desländern. In: Barbara Riedmüller/Thomas Olk (Hg.): Grenzen des Sozialversicherungsstaates. Leviathan, Sonderheft 14.
- Polanyi, Karl (1945), *Origins of Our Time. The Great Transformation*. London.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (1980), *Geschichte der Armutsfürsorge in Deutschland: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Simmel, Georg (1908), *Soziologie*. Berlin (⁵1968).
- Winkler, Gunnar (Hg.) (1989), *Geschichte der Sozialpolitik der DDR – 1945-1985*. Berlin.
- Zapf, Wolfgang (1994), *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994*. Berlin.